

# Kann man einen Landkreis abriegeln? – Zur Rechtmäßigkeit von Maßnahmen gegen Zweitwohnungsbesitzer während der Corona-Pandemie

---

Gastautor

2020-04-09T16:58:26



LEONEL BOHNSACK

Von

**Zur Eindämmung des Coronavirus SARS-CoV-2 haben zwei niedersächsische Landkreise Allgemeinverfügungen erlassen, nach denen es Zweitwohnungsbesitzern verboten ist, ihre Domizile zu nutzen. Zwei schleswig-holsteinische Kreise sowie der brandenburgische Landkreis Ostprignitz-Ruppin haben indes – verschärfte – Regelungen beschlossen, nach der Zweitwohnungsbesitzern die Anreise aus touristischem Anlass untersagt ist. Hiergegen wandten sich mehrere Betroffene mit Eilanträgen – erfolglos – an die Verwaltungsgerichte Schleswig und Oldenburg sowie – erfolgreich – an das VG Potsdam. Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit der Rechtmäßigkeit der Regelungen in Bezug auf die Zweitwohnungsbesitzer.**

Rechtsgrundlage der Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus ist [§ 28 Abs. 1 S. 1 IfSG](#). Danach trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Auf dieser Grundlage haben die niedersächsischen Landkreise [Aurich](#) und [Friesland](#) mittels – nach [§ 28 Abs. 1 i.V.m. § 16 Abs. 8 IfSG](#) sofort vollziehbaren – Allgemeinverfügungen nach § 35 S. 2 VwVfG angeordnet, dass die Nutzung von Nebenwohnungen (sogenannte Zweitwohnungen) im Sinne des Bundesmeldegesetzes untersagt ist. Indes haben die schleswig-holsteinischen Kreise [Nordfriesland](#) und [Ostholstein](#) sowie der brandenburgische Landkreis [Ostprignitz-Ruppin](#) Allgemeinverfügungen erlassen, nach denen die Anreise zur Nutzung einer Zweitwohnung untersagt ist, wenn diese

aus touristischem Anlass erfolgt. Personen, die sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelungen bereits in ihrer Nebenwohnung im (Land-)Kreis aufhielten, sind danach aber nicht zur Rückkehr an ihren Erstwohnsitz verpflichtet.

## **Die Entscheidungen der VG Schleswig und Oldenburg**

Das VG Schleswig hat mit mehreren Beschlüssen vom [21. März](#) bis zum [6. April](#) in vorläufigen Rechtsschutzverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO entschieden, dass die angeordneten Nutzungsuntersagungen bzw. Anreiseverbote der Kreise Nordfriesland und Ostholstein sofort vollziehbar sind. Im Rahmen einer Interessenabwägung maßen die Richter dem öffentlichen Interesse der Abwehr von Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung und der Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der medizinischen, insbesondere krankenhausesärztlicher (Intensiv-)Versorgung der Bevölkerung gegenüber dem privaten Nutzungsinteresse der Antragsteller ein überragendes Gewicht bei. Das OVG Schleswig-Holstein hat mit [Beschluss vom 2. April](#) die Anreiseverbote bestätigt.

Ebenso entschied das VG Oldenburg mit Beschlüssen vom [27. und 31. März](#), dass die von den Landkreisen Aurich und Friesland erlassenen Allgemeinverfügungen, mit welchen die Nutzung von Nebenwohnungen im Landkreis untersagt und deren Besitzern die Rückreise aufgegeben wurde, sofort vollziehbar sind. Nach Abwägung der widerstreitenden Interessen überwiege das öffentliche Interesse zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung die privaten Interessen der Antragsteller.

## **Die Entscheidungen des VG Potsdam**

Dagegen hat das [VG Potsdam](#) mit Beschlüssen vom 31. März entschieden, dass die beiden Antragsteller trotz des vom Landkreis Ostprignitz-Ruppin verhängten Einreiseverbots ihre Zweitwohnsitze aufsuchen dürfen. Das VG erkannte zwar das öffentliche Vollzugsinteresse an, die Virusverbreitung einzudämmen, um die medizinischen Kapazitäten nicht zusätzlich in Anspruch zu nehmen. Die Reisebeschränkungen seien aber nicht erforderlich, um die Funktionsfähigkeit des dortigen Gesundheitssystems nicht zu überlasten. Das [OVG Berlin-Brandenburg](#) hat diese Entscheidungen am 7. April bestätigt. Die brandenburgische SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung habe grundsätzlich die notwendigen Maßnahmen zur Virusbekämpfung für das gesamte Land konkretisiert. Insoweit habe der Landkreis Ostprignitz-Ruppin nicht darlegen können, dass eine weitergehende Allgemeinverfügung wegen örtlicher Besonderheiten erforderlich gewesen wäre. Der Landkreis hat auf die Gerichtsentscheidungen reagiert und die [Allgemeinverfügung mit Wirkung zum 10. April aufgehoben](#).

## **Die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen**

Die Allgemeinverfügungen greifen zunächst in das Grundrecht auf Freizügigkeit der Zweitwohnungsbesitzer aus Art. 11 Abs. 1 GG ein. Die Regelungen auf Grundlage des § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG können diese aber gemäß Art. 11 Abs. 2 GG verfassungskonform einschränken, wenn sie zur Bekämpfung einer Seuchengefahr erforderlich sind. Von dem SARS-CoV-2-Virus geht

aufgrund seiner hohen Ansteckungsgefahr und der häufig schweren bis hin zu tödlichen Krankheitsverläufen zweifelsohne eine besondere Gefahr aus. Für die Verhältnismäßigkeit der Regelungen streitet zunächst der legitime Zweck der Abwehr von Gefahren für die Gesundheit der (Erstwohnsitz-)Bevölkerung. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG beinhaltet insofern eine staatliche Schutzpflicht für deren Leben und körperliche Unversehrtheit. Hierbei geht es um das bedeutende öffentliche Interesse der Sicherstellung der ausreichenden Leistungsfähigkeit der krankenhausärztlichen Versorgung. Angesichts der bevorstehenden Osterfeiertage ist davon auszugehen, dass zahlreiche weitere Zweitwohnungsbesitzer aus touristischem Anlass die betreffenden (Land-)kreise aufsuchen werden. Dabei kommt es unvermeidlich zu größeren Menschenansammlungen, bei denen das erhebliche Risiko besteht, dass das Virus weiterverbreitet wird.

Nach den Grundsätzen der Krankenhausplanung in [Schleswig-Holstein](#) sowie [Niedersachsen](#) sind die (intensiv-)medizinischen Kapazitäten im Wesentlichen auf die regionale Versorgung der mit Erstwohnsitz ansässigen Bevölkerung ausgelegt. Ein Aufenthalt weiterer Personen in den touristisch stark frequentierten (Land-)kreisen, in denen es im Verhältnis zur Einwohnerzahl besonders viele Zweitwohnungen gibt, erhöht die Gefahr, dass die Kapazitätsgrenze überschritten wird. Die Landkreise müssen jedoch substantiiert darlegen, dass ein Zusammenhang zwischen der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems im Versorgungsgebiet und der Nutzung von Nebenwohnungen besteht. So stellt der [brandenburgische Krankenhausplan](#) nicht maßgeblich auf den Hauptwohnsitz ab, sondern – in Abstimmung mit Berlin – auf die tatsächliche, die Ländergrenzen übergreifende Inanspruchnahme durch die Patienten. Insofern konnte der Landkreis Ostprignitz-Ruppin nicht nachweisen, dass anreisende Zweitwohnungsbesitzer den gesetzlichen Versorgungsauftrag gefährden und das Gesundheitssystem kollabieren lassen könnten. Gelingt dieser Nachweis allerdings, ist es den Besitzern von Zweitwohnungen zumutbar, notwendige touristische Reisen derzeit nicht anzutreten.

Zudem sind die Zweitwohnungsbesitzer durch die Nutzungsuntersagungen in ihrer Eigentumsгарantie nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG betroffen. Die Allgemeinverfügungen können sich insoweit jedoch als verfassungsgemäße Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG darstellen. Dabei ist davon auszugehen, dass den Betroffenen ihr Hauptwohnsitz als weitere Wohnung zur Nutzung zur Verfügung steht. Demgegenüber stehen der Gesundheitsschutz der heimischen Bevölkerung und die Gewährleistung der örtlichen intensivmedizinischen Versorgungsstruktur. Des Weiteren gelten Ausnahmen für Personen mit Erstwohnsitz im (Land-)Kreis und für eine Nutzung der Nebenwohnungen aus zwingenden beruflichen, gesundheitlichen und aus ehe-, sorge- und betreuungsrechtlichen Gründen sowie für nicht aufschiebbare Erhaltungs- und Sicherungsmaßnahmen.

Letztlich spricht auch die zeitliche Befristung der Anordnungen bis zum 18. bzw. 19. April für die grundsätzliche Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen. Sollten die Behörden die Maßnahmen immer weiter verlängern, ist dies jedoch in Frage gestellt.

## Fazit

Die Anordnungen der Nutzungsuntersagungen und der Einreiseverbote greifen erheblich in die Grundrechte der Freizügigkeit sowie der Eigentumsfreiheit der Zweitwohnungsbesitzer ein. Angesichts der momentanen Ausnahmesituation, in der dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung überragende Bedeutung zukommt, können diese Maßnahmen allerdings verhältnismäßig und damit gerechtfertigt sein. Letztlich kommt es darauf an, dass der Zusammenhang zwischen der Zweitwohnungsnutzung und der Überlastung des Krankenhaussystems konkret dargelegt wird.

**Zitiervorschlag:** Leonel Bohnsack Friedrich, Kann man einen Landkreis abriegeln? – Zur Rechtmäßigkeit von Maßnahmen gegen Zweitwohnungsbesitzer während der Corona-Pandemie, JuWissBlog Nr. 53/2020 v. 08.04.2020, <https://www.juwiss.de/53-2020/>



*Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).*

